

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Rumusan Masalah

Tindakan kecurangan dapat terjadi baik di sektor swasta maupun di sektor pemerintahan. Pada sektor pemerintahan, menurut Hardjapamekas (2008), ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya kecurangan atau korupsi di antaranya: kurangnya keteladanan dan kepemimpinan elite bangsa; rendahnya gaji Pegawai Negeri Sipil; lemahnya komitmen dan konsistensi penegakkan hukum; rendahnya integritas dan profesionalisme; mekanisme pengawasan internal yang belum mapan; kondisi lingkungan kerja dan lingkungan masyarakat; dan lemahnya moral dan etika.

Korupsi merupakan salah satu dari 3 (tiga) jenis *fraud* menurut *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) selain penyalahgunaan aset dan kecurangan laporan. Untuk tingkat persepsi korupsi Indonesia, *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) pada April 2015 merilis laporan dengan menempatkan Indonesia pada peringkat ke-15 (urutan ke-2 terbawah) dari 16 negara yang dinilai. Sedangkan menurut *Corruption Perception Index* (CPI) Tahun 2014 yang dikeluarkan oleh *Transparency International*, menempatkan Indonesia sebagai negara dengan level korupsi yang tinggi. Dalam CPI 2014 tersebut, Indonesia menempati posisi 117 dari 175 negara di dunia dengan skor 34 dari skala 0-100 (0 berarti sangat korup dan 100 berarti sangat bersih).

Salah satu sektor di pemerintahan yang rentan terjadi tindakan korupsi adalah proses pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa (Perpres No. 4, 2015).

Jumlah pengadaan barang/jasa di lembaga publik rata-rata mencapai sekitar 15% - 30% dari Produk Domestik Bruto (*Transparency International*, 2006). Banyaknya pengadaan barang/jasa di lembaga-lembaga pemerintah, tentunya akan meningkatkan resiko terjadinya korupsi. Dari data penanganan korupsi berdasarkan jenis perkara oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) per Juli 2015 menunjukkan bahwa perkara korupsi pengadaan barang/jasa menempati peringkat ke-2 terbanyak yang ditangani oleh KPK.

**Tabel 1**  
**Data Penanganan Korupsi (oleh KPK) Berdasarkan Jenis Perkara**  
**(Tahun 2004 s.d Juli 2015)**

No.	Jenis Perkara Korupsi	Jumlah	Persentase
1	Penyuapan	205	47%
2	<b>Pengadaan Barang/Jasa</b>	<b>133</b>	<b>30%</b>
3	Penyalahgunaan Anggaran	44	10%
4	Pungutan	20	5%
5	Perijinan	18	4%
6	Pencucian Uang (TPPU)	14	3%
7	Menghalangi proses KPK	5	1%
Total		439	100%

Sumber: <http://acch.kpk.go.id>

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa kasus perkara korupsi pengadaan barang/jasa merupakan perkara terbanyak yang ditangani oleh KPK setelah perkara penyuapan. Mulai dari tahun 2004 s.d Juli 2015 KPK telah memproses kasus pengadaan barang/jasa pemerintah sebanyak 133 kasus atau memiliki porsi 30% dari seluruh kasus perkara korupsi yang diproses dalam periode tersebut.

Adanya kecurangan pada proses pengadaan barang/jasa juga dapat mempengaruhi penyajian dalam laporan keuangan pemerintah. Sebagai contoh, korupsi pada pengadaan jasa konstruksi/pembangunan gedung dapat menyebabkan nilai aset gedung dan bangunan yang dicatat dalam laporan keuangan tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya akibat dari pengerjaan konstruksi yang menyalahi spesifikasi bangunan yang telah tertuang dalam perjanjian atau kontrak.

Menurut Oktaresa (2015) korupsi sama halnya dengan penyakit, yang lebih baik dicegah daripada diobati. Kasus korupsi pada pengadaan barang/jasa pemerintah juga sebaiknya dicegah dan sesegera mungkin dideteksi agar tidak menimbulkan kerugian negara yang lebih besar. Albrecht *et al.* (2014:435) mengidentifikasi dua faktor dasar dalam pencegahan *fraud* (korupsi). Pertama, menciptakan budaya kejujuran, keterbukaan dan dukungan kepada pegawai. Kedua, mengeliminasi kesempatan untuk melakukan kecurangan dan menciptakan ekspektasi hukuman bagi setiap pelaku kecurangan. Lebih lanjut, Albercht *et al.* (2014:447) menyatakan bahwa salah satu cara mengeliminasi kesempatan untuk melakukan kecurangan adalah dengan menciptakan sistem pelaporan

pelanggaran/kecurangan (*whistle-blowing system*). Hasil survei yang dilakukan oleh *Institute of Business Ethics* pada tahun 2007 menyimpulkan bahwa satu dari empat karyawan mengetahui kejadian pelanggaran, tetapi lebih dari separuh (52%) dari yang mengetahui terjadinya pelanggaran tersebut tetap diam dan tidak melaporkannya. Keengganan untuk melaporkan pelanggaran yang diketahui dapat diatasi melalui penerapan sistem *whistle-blowing* yang efektif, transparan, dan bertanggungjawab (KNKG, 2008).

Near dan Miceli (1986) mendefinisikan *whistle-blowing* adalah pengungkapan oleh anggota organisasi (baik mantan atau masih menjadi anggota organisasi) atas suatu praktek ilegal, tidak bermoral atau tidak sah yang masih berada di bawah kontrol organisasinya kepada orang-orang atau organisasi yang dapat mengambil tindakan. Komite Nasional Kebijakan Governance (2008) mendefinisikan pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing*) adalah pengungkapan tindakan pelanggaran atau pengungkapan perbuatan yang melawan hukum, perbuatan tidak etis/tidak bermoral atau perbuatan lain yang dapat merugikan organisasi maupun pemangku kepentingan, yang dilakukan oleh karyawan atau pimpinan organisasi kepada pimpinan organisasi atau lembaga lain yang dapat mengambil tindakan atas pelanggaran tersebut.

Pengaduan atau laporan yang berasal dari internal organisasi terkait adanya indikasi kecurangan terbukti lebih efektif dalam mengungkap kecurangan dibandingkan metode lainnya seperti audit internal, pengendalian internal maupun audit eksternal (Sweeney, 2008 seperti yang dikutip oleh Bagustianto dan Nurkholis, 2015). Pendapat tersebut sejalan dengan *Report to The Nation* tahun

2014 yang dikeluarkan oleh ACFE dengan menempatkan *tips* pada peringkat teratas sumber pengungkap kecurangan.

Beberapa contoh kasus kecurangan/korupsi pada perusahaan/instansi pemerintah yang berhasil terungkap dikarenakan adanya laporan dari pegawai atau mantan pegawai dari perusahaan/instansi tersebut seperti kasus kecurangan laporan keuangan pada perusahaan WorldCom dan Enron, kasus manipulasi produk rokok perusahaan Williamson Tobacco Corp., kasus dugaan penggelapan pajak triliunan rupiah oleh perusahaan Asian Agri, kasus operator layanan sistem administrasi badan hukum (sisminbakum) Kementerian Hukum dan HAM RI, kasus suap anggota DPR terkait pemilihan Deputy Gubernur Bank Indonesia, dan kasus korupsi pajak yang diungkap oleh mantan Kabareskrim Polri Susno Duaji.

Mengingat pentingnya sistem pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing system*) dalam mengungkap praktek kecurangan dalam suatu perusahaan ataupun instansi pemerintah, banyak negara yang telah membuat undang-undang tersendiri yang mengatur tentang *whistle-blowing*; *whistle-blower*; dan perlindungan khusus dari ancaman terhadap pelapor kecurangan. Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara yang telah memiliki aturan hukum tentang *whistle-blowing*. Pada *Sarbanes-Oxley Act* Tahun 2002 dalam Seksi 301, dijelaskan bahwa komite audit wajib membuat suatu prosedur anonim yang memungkinkan pegawai untuk melaporkan secara rahasia masalah akuntansi dan auditing yang menimbulkan tanda tanya atau mencurigakan. Selain itu dalam undang-undang ini juga dijelaskan ancaman hukuman pidana dan denda yang



besar untuk setiap tindakan perlawanan dan penekanan terhadap saksi pelapor (*whistle-blower*).

Di Indonesia juga terdapat undang-undang yang menjamin perlindungan kepada saksi dan korban yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Akan tetapi belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai *whistle-blowing* (Semendawai *et al.*, 2011). Aturan tentang *whistle-blowing* di instansi-instansi pemerintah lebih banyak merujuk kepada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Khusus untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, telah terdapat Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 yang mewajibkan Kementerian/Lembaga serta Pemerintah Daerah untuk memiliki sistem pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing system*) untuk mendorong pengungkapan/penyalahgunaan kewenangan dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Namun, pada kedua Inpres tersebut tidak diatur secara rinci bagaimana mekanisme sistem pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing system*) yang harus diterapkan oleh instansi-instansi pemerintahan.

Mengimplementasikan sistem pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing*) agar dapat berjalan efektif dan bisa mendeteksi serta mencegah terjadinya tindakan kecurangan dalam suatu organisasi bukan merupakan perkara yang mudah. Hal ini terbukti dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Deloitte seperti yang dikutip oleh Albercht *et al.* (2014:453), menyimpulkan bahwa banyak sistem pelaporan pelanggaran (*whistle-blowing*) gagal untuk mendeteksi pelanggaran atau korupsi salah satunya disebabkan oleh kurangnya anonimitas.

Anonimitas sangat diperlukan untuk menjaga kerahasiaan identitas pelapor pelanggaran/kecurangan (*whistle-blower*). Jika pegawai harus melaporkan tindakan kecurangan melalui jalur internal yang tidak menjamin anonimitas, mereka mungkin tidak akan memberikan informasi. Mereka ingin mengingatkan organisasi terkait tindakan kecurangan, tetapi tidak dengan mengorbankan diri mereka sendiri (Albercht *et al.*, 2014:453). Selain itu, salah satu rintangan terbesar bagi pegawai yang ingin melaporkan tindakan kecurangan adalah ketakutan akan adanya ancaman pembalasan dari para pelaku pelanggaran jika identitasnya diketahui oleh pelaku tersebut. Pandangan atau persepsi terhadap risiko pembalasan ini diistilahkan dengan *personal cost of reporting* (Schutlz *et al.*, 1993) atau *retaliation* (Mesmer-Magnus dan Viswesvaran, 2005; Curtis, 2006; Liyanarachchi dan Newdick, 2009). Pandangan ini kerap menjadikan calon *whistle-blower* berada dalam dilema pertimbangan menentukan sikap yang pada akhirnya dapat mendistorsi minat *whistle-blowing* (Bagustianto dan Nurkholis, 2015).

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi minat *whistle-blowing*, di antaranya sikap (Park dan Blenkinsopp, 2009; Bagustianto dan Nurkholis, 2015); demografik dan *locus of control* (Smith *et al.*, 2011); penalaran moral (Yin Xu dan Ziegenfuss, 2008; Liyanarachchi dan Newdick, 2009); tipe saluran pelaporan pelanggaran (Kaplan dan Schultz, 2007; Kaplan *et al.* 2009; Kaplan *et al.* 2012; Putri, 2012; Gao *et al.*, 2015); *personal cost of reporting* atau *Retaliation* (Kaplan dan Whitecotton, 2001; Mesmer-Magnus dan Viswesvaran, 2005; Curtis, 2006; Liyanarachchi dan Newdick, 2009; Winardi, 2013; Bagustianto dan Nurkholis, 2015); tingkat keseriusan kecurangan (Schutlz *et al.*,

1993; Kaplan dan Whitecotton, 2001; Curtis, 2006; Winardi, 2013; Bagustianto dan Nurkholis, 2015); komitmen organisasi (Smith *et al*, 2011; Bagustianto dan Nurkholis, 2015).

Liyanarachchi dan Newdick (2009) menemukan bahwa kekuatan *retaliation* (pembalasan) dapat mempengaruhi kecenderungan orang untuk melaporkan tindakan pelanggaran. Curtis (2006) juga menemukan bahwa *personal cost* memiliki dampak negatif terhadap minat melakukan *whistle-blowing*. Penelitian Kaplan dan Whitecotton (2001) menunjukkan bahwa *personal cost* memberikan pengaruh yang negatif signifikan pada minat auditor untuk melaporkan auditor lainnya yang melakukan pelanggaran aturan profesional. Namun penelitian lain menunjukkan hasil yang berbeda, Winardi (2013) menyimpulkan bahwa variabel *personal cost* tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan kepada minat pegawai negeri sipil untuk melaporkan korupsi. Selanjutnya, Bagustianto dan Nurkholis (2015) juga menyimpulkan bahwa *personal cost* tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan pada minat pegawai negeri sipil dalam melaporkan tindakan pelanggaran.

Selain variabel *personal cost* atau *retaliation*, beberapa penelitian juga telah dilakukan untuk melihat pengaruh tipe saluran pelaporan pelanggaran/kecurangan. Penelitian Kaplan dan Schultz (2007) menunjukkan bahwa adanya saluran pelaporan anonim dapat mengurangi keinginan pegawai untuk melaporkan tindakan pelanggaran melalui jalur non-anonim. Gao *et.al*, (2015) menemukan bahwa saluran pelaporan pelanggaran anonim memberikan dampak yang signifikan pada minat pegawai dalam melaporkan kecurangan. Kaplan *et.al* (2009) menemukan bahwa keinginan melaporkan pelanggaran lebih kuat ketika saluran anonim pelaporan pelanggaran disediakan oleh internal organisasi



daripada yang disediakan oleh pihak eksternal organisasi. Putri (2012) menyimpulkan bahwa dalam kondisi *structural model* saluran pelaporan anonim lebih efektif dibandingkan dengan saluran pelaporan non-anonim.

Perbedaan hasil penelitian terkait pengaruh *personal cost* pada minat melaporkan pelanggaran/kecurangan (*whistle-blowing*) memberikan peluang untuk dilakukannya penelitian lebih lanjut pada variabel tersebut. Penelitian ini akan menggunakan metode eksperimen untuk menguji pengaruh *personal cost* terhadap minat untuk melaporkan kecurangan. Penggunaan metode ini berbeda dengan metode penelitian sebelumnya yang digunakan oleh Winardi (2013) dan Bagustianto dan Nurkholis (2015) yaitu metode survei. Dengan menggunakan metode penelitian yang berbeda dari dua penelitian tersebut, akan dilihat apakah hasil dari penelitian ini sejalan dengan apa yang disimpulkan oleh Winardi (2013) dan Bagustianto dan Nurkholis (2015) bahwa *personal cost* tidak memiliki pengaruh terhadap minat untuk melaporkan kecurangan atau sebaliknya. Selain itu, dalam penelitian ini juga akan melihat apakah tipe saluran pelaporan pelanggaran (anonimitas dan non-anonimitas) mempengaruhi minat melaporkan kecurangan yang terdapat pada pengadaan barang/jasa pemerintah serta bagaimana pengaruhnya jika diinteraksikan dengan *personal cost*. Kecurangan pada pengadaan barang/jasa pemerintah dipilih karena merupakan salah satu kasus korupsi yang banyak terjadi di pemerintahan saat ini seperti yang telah diuraikan sebelumnya.

## 1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah tipe saluran pelaporan pelanggaran (anonimitas dan non-anonimitas) mempengaruhi minat untuk melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah?
2. Apakah *personal cost of reporting* mempengaruhi minat untuk melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah?
3. Apakah interaksi antara *personal cost of reporting* dan tipe saluran pelaporan pelanggaran (anonimitas dan non-anonimitas) mempengaruhi minat untuk melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis:

1. Pengaruh tipe saluran pelaporan pelanggaran (anonimitas dan non-anonimitas) terhadap minat untuk melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.
2. Pengaruh *personal cost of reporting* terhadap minat untuk melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.
3. Pengaruh interaksi antara *personal cost of reporting* dan tipe saluran pelaporan pelanggaran (anonimitas dan non-anonimitas) terhadap minat untuk

melaporkan kecurangan (*whistle-blowing*) pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah?

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empiris terkait pengaruh saluran pelaporan pelanggaran dan *personal cost* terhadap minat untuk melaporkan kecurangan pada pengadaan barang/jasa pemerintah.
2. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan topik *whistle-blowing*.
3. Sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan dalam membangun sistem pelaporan pelanggaran (sistem *whistle-blowing*) yang efektif, dapat mendeteksi dan mencegah terjadinya tindakan kecurangan/korupsi khususnya pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.

